

DECIZIA nr.683
din 23 noiembrie 2016

**referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii privind unele
măsuri referitoare la plățile beneficiarilor Sit Natura 2000**

Valer Dorneanu	- președinte
Marian Enache	- judecător
Petre Lăzăroiu	- judecător
Mircea Ștefan Minea	- judecător
Daniel Marius Morar	- judecător
Mona-Maria Pivniceru	- judecător
Livia Doina Stanciu	- judecător
Simona-Maya Teodoroiu	- judecător
Varga Attila	- judecător
Benke Károly	- magistrat-asistent șef

1. Pe rol se află soluținarea obiecției de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii privind unele măsuri referitoare la plățile beneficiarilor Sit Natura 2000, obiecție formulată de Guvernul României.

2. Obiecția de neconstituționalitate a fost înregistrată la Curtea Constituțională sub nr.9464/14 octombrie 2016 și constituie obiectul Dosarului nr.2128A/2016.

3. **În motivarea obiecției de neconstituționalitate**, se arată că legea contestată prevede că sumele reprezentând primele beneficiarilor Sit Natura 2000 acordate pentru pierderile de producție urmare a aplicării obligațiilor de acva-mediu pe care aceștia trebuie să le restituie datorită titlurilor de creanță emise de Direcția Generală – Autoritatea de Management pentru Programul Operațional pentru Pescuit 2007-2013, inclusiv penalitățile de întârziere, în cuantum de 19.560.747,07 lei, să nu se mai recupereze și să fie suportate din bugetul de stat.

4. Se arată că, având în vedere art.30 alin.(5) din Regulamentul (CE) nr.1198/2006 al Consiliului din 27 iunie 2006 privind Fondul European pentru Pescuit, art.25 alin.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011, precum și constatările misiunii de audit efectuate de Autoritatea de Audit din cadrul Curții de Conturi pentru anii financiari 2010 și 2011, Organismul intermediar Direcția Generală de Control, Antifraudă și Inspecție a demarat activitatea de constatare a sumelor plătite necuvenit și individualizarea debitelor pentru fiecare operator economic beneficiar al proiectului. În aceste condiții, scutirea de la plata sumei menționate a operatorilor economici vizați încalcă art.16 din Constituție, având un caracter discriminatoriu în măsura în care, în lipsa unor justificări temeinice, prevederile „proiectului de lege” se aplică doar unui grup restrâns. Se mai susține că beneficiarii acestor sume nu sunt absolviți de la plata lor, chiar dacă ei au fost de bună-credință.

5. În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(3) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, obiecția de neconstituționalitate a fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului, precum și Avocatului Poporului, pentru a-și exprima punctele lor de vedere.

6. **Președintele Camerei Deputaților** apreciază că obiecția de neconstituționalitate este neîntemeiată.

7. Se arată că dispozițiile legale care stabilesc că sumele reprezentând primele beneficiarilor Sit Natura 2000 acordate pentru pierderile de producție urmare a aplicării obligațiilor de acva-mediu pe care aceștia trebuie să le restituie nu încalcă principiul egalității în fața legii, întrucât se aplică, în mod nediscriminatoriu, tuturor titularilor de raporturi juridice reglementate de legislația în materie. Se mai susține că o măsură de protecție, cum este cea din legea analizată, aplicată unor categorii sociale

sau profesionale aflate în situații speciale nu are semnificația unui privilegiu, sens în care invocă și jurisprudența Curții Constituționale

8. **Președintele Senatului și Avocatul Poporului** nu au comunicat punctele de vedere asupra obiecției de neconstituționalitate.

9. La dosarul cauzei a fost depusă din partea Patronatului Peștelui din România, cu sediul în București, un punct de vedere în sensul respingerii obiecției de neconstituționalitate.

10. La termenul de judecată fixat pentru data de 9 noiembrie 2016, Curtea, având în vedere cererea de întrerupere a deliberărilor pentru o mai bună studiere a problemelor ce formează obiectul cauzei, a amânat, în temeiul dispozițiilor art.57 și art.58 alin.(3) din Legea nr.47/1992, pronunțarea asupra cauzei pentru data de 23 noiembrie 2016, dată la care a pronunțat prezenta decizie.

CURTEA,

examinând obiecția de neconstituționalitate, punctul de vedere al Președintelui Camerei Deputaților, raportul întocmit de judecătorul-raportor, dispozițiile legii criticate raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr.47/1992, reține următoarele:

11. Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art.146 lit.a) din Constituție, precum și ale art.1, art.10, art.15 și art.18 din Legea nr.47/1992, republicată, să soluționeze obiecția de neconstituționalitate.

12. Obiectul controlului de constituționalitate îl constituie dispozițiile Legii privind unele măsuri referitoare la plățile beneficiarilor Sit Natura 2000 care au următorul conținut normativ:

„Art.1 – Sumele reprezentând primele beneficiarilor Sit Natura 2000 acordate pentru pierderile de producție urmare a aplicării obligațiilor de acva-mediu pe care aceștia trebuie să le restituie ca urmare a titlurilor de creanță emise de Direcția

Generală Pescuit – Autoritatea de Management pentru Programul Operațional pentru Pescuit 2007-2013, inclusiv penalitățile de întârziere nu se mai recuperează.

Art.2 – Titlurile de creanță/ notificările de punere în întârziere, emise de Direcția Generală Pescuit – Autoritatea de Management pentru Programul Operațional pentru Pescuit 2007-2013 prevăzute la art.1 sunt anulate prin efectul prezentei legi.

Art.3 – Sumele necesare aplicării prezentei legi, în cuantum de 19.560.747, 07 lei, se suportă de la bugetul de stat”.

13. În susținerea obiecției de neconstituționalitate sunt invocate, în mod expres, prevederile art.16 din Constituție. Curtea constată că, deși Guvernul nu invocă în mod expres art.148 alin.(4) din Constituție, acest text de referință poate fi dedus ca fiind invocat în susținerea obiecției de neconstituționalitate din moment ce se fac referiri la nerespectarea Regulamentului (CE) nr.1198/2006 al Consiliului din 27 iunie 2006 privind Fondul European pentru Pescuit, publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene seria L nr.223 din 15 august 2006. În consecință, din analiza criticii de neconstituționalitate, Curtea reține că normele de referință invocate în cauză sunt prevederile constituționale ale art.16 alin.(1) privind egalitatea în fața legii și art.148 alin.(4) referitoare la aducerea la îndeplinire a obligațiilor rezultate din actul aderării la Uniunea Europeană.

(1) Admisibilitatea obiecției de neconstituționalitate

14. Curtea constată că sesizarea formulată îndeplinește condițiile de admisibilitate prevăzute de art.146 lit.a) teza întâi din Constituție, atât sub aspectul obiectului său, fiind vorba de o lege adoptată și nepromulgată, cât și al titularului dreptului de sesizare, aceasta fiind semnată de primul-ministru al Guvernului.

(2) Analiza obiecției de neconstituționalitate

(2.1.) Derularea procesului legislativ

15. Propunerea legislativă privind unele măsuri referitoare la plățile beneficiarilor Sit Natura 2000 a fost înregistrată la Senat pe 8 decembrie 2015. Raportul Comisiei sesizate în fond, respectiv al Comisiei pentru Agricultură, Silvicultură și Dezvoltare Rurală, a fost în sensul respingerii propunerii legislative, motivat de faptul că aceasta nu întrunește condițiile art.6 alin.(1) din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.260 din 21 aprilie 2010, nefiind corelată cu ansamblul reglementărilor interne și nici armonizate cu legislația comunitară. Drept urmare, propunerea legislativă a fost respinsă de Senat la data de 25 aprilie 2016 (56 voturi pentru respingere, 1 împotrivă).

16. La Camera Deputaților, Comisia pentru buget, finanțe și bănci și Comisia pentru agricultură, silvicultură, industrie alimentară și servicii specifice au elaborat la data de 28 iunie 2016 un raport comun prin care se propunea dezbaterea și adoptarea propunerii legislative cu unele amendamente [de corelare terminologică]. La data de 5 septembrie 2016 s-a primit punctul de vedere al Guvernului, negativ, care, în esență, are un conținut similar cu motivarea obiecției de neconstituționalitate; ca argumente suplimentare, Guvernul a invocat faptul că anularea titlurilor de creanțe nu se poate face prin lege, ci doar potrivit procedurii reglementate de Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011 și că trebuia să se indice sursa financiară din care urmează a se asigura de către stat plata sumelor generate de măsura propusă. La data de 6 septembrie 2016, se întocmește un raport comun suplimentar de Comisia pentru buget, finanțe și bănci și Comisia pentru agricultură, silvicultură, industrie alimentară și servicii specifice, prin care se menține raportul inițial.

17. La data de 20 septembrie 2016, Camera Deputaților a adoptat legea cu 209 voturi pentru și 1 abținere.

18. La data de 14 octombrie 2016, Guvernul sesizează Curtea Constituțională, în temeiul art.146 lit.a) teza întâi din Constituție.

(2.2.) Modificări legislative preconizate

19. Autoritatea de management pentru Programul Operațional Pescuit (POP) este Direcția generală - Autoritatea de management pentru Programul Operațional Pescuit din cadrul Ministerului Agriculturii, Pădurilor și Dezvoltării Rurale (MADR) [art.2 alin.(2) lit.1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.74/2009 privind gestionarea fondurilor comunitare nerambursabile provenite din Fondul european de garantare agricolă, Fondul european agricol de dezvoltare rurală și Fondul european pentru pescuit și a fondurilor alocate de la bugetul de stat, privind gestionarea fondurilor nerambursabile alocate de la Comunitatea Europeană și a fondurilor alocate de la bugetul de stat aferente programului de colectare și gestionare a datelor necesare desfășurării politicii comune în domeniul pescuitului și a programului de control, inspecție și supraveghere în domeniul pescuitului și pentru modificarea art.10 din Legea nr.218/2005 privind stimularea absorbției fondurilor SAPARD, Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală, Fondul european pentru pescuit, Fondul european de garantare agricolă, prin preluarea riscului de creditare de către fondurile de garantare, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.434 din 25 iunie 2009]. Sumele reprezentând finanțarea în cadrul măsurilor cuprinse în Programul Operațional Pescuit se transferă de Ministerul Agriculturii, Pădurilor și Dezvoltării Rurale beneficiarilor, așa cum sunt definiți în Programul Operațional Pescuit [art.27 alin.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.74/2009]. Autoritatea de management are obligația înregistrării și transiterii, în termen de 10 zile lucrătoare, către structurile de control a tuturor constatărilor cu implicații financiare sau cu posibile implicații financiare din rapoartele de audit emise de Autoritatea de Audit/ structurile de audit intern/ structurile de audit extern [art.18 alin.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011], iar procesul-verbal de constatare a neregulilor și de stabilire a creanțelor bugetare se emite în termen de 60 de zile de la data comunicării documentelor de constatare emise de Autoritatea de Audit [art.21 alin.(26) din

Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011], cu parcurgerea, dacă este cazul, a procedurii prevăzute de art.25 alin.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011. Procesul-verbal de constatare a neregulilor și de stabilire a creanței bugetare/ Nota de constatare a neregulilor și de stabilire a corecțiilor financiare constituie titlu de creanță și se emite în vederea stingerii acestei creanțe [art.21 alin.(20) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011].

20. Programul Operațional Pescuit 2007-2013 avea 5 axe prioritare: Axa Prioritară 1: Măsuri de adaptare a flotei de pescuit comunitare; Axa Prioritară 2: Acvacultura, pescuitul în apele interioare, procesarea și marketingul produselor obținute din pescuit și acvacultură; Axa Prioritară 3: Măsuri de interes comun; Axa Prioritară 4: Dezvoltarea durabilă a zonelor pescărești și Axa Prioritară 5: Asistență tehnică. Axa prioritară 2 era împărțită în 6 măsuri, și anume: Măsura 2.1 - Investiții productive în acvacultură; Măsura 2.2 - Măsuri de acva-mediul; Măsura 2.3 - Măsuri de sănătate publică; Măsura 2.4 - Măsuri de sănătate a animalelor; Măsura 2.5 - Pescuit în apele interioare și Măsura 2.6 - Investiții în procesare și marketing. Măsura 2.2. avea la rândul ei trei acțiuni, și anume: Compensații pentru maxim 2 ani pentru fermele care s-au transformat în ferme ecologice (producții organice); Compensații reprezentând o valoare maximă la hectar pentru fermele de acvacultură unde sunt aplicate obligații de acva-mediul în plus față de cadrul legal și Compensații pentru maxim 2 ani ulterior datei deciziei privind zonele protejate conform NATURA 2000, numai pentru unitățile de acvacultură care desfășurau activități de acvacultură anterior deciziei. Așadar, ceea ce interesează cauza de față, este Programul Operațional Pescuit Axa prioritară 2, Măsura 2.2, Acțiunea 3. În conformitate cu aceasta, trebuia făcută aplicarea Regulamentului nr.1198/2006, mai exact a dispozițiilor art.30 alin.(5), potrivit cărora: *„Este alocată o indemnizație excepțională:*

(c) în temeiul alineatului (2) litera (d), pentru maximum doi ani de la data deciziei de instituire a zonei Natura 2000 și numai pentru unitățile de acvacultură existente înainte de această decizie”.

21. Cu privire la modul de interpretare a acestui text regulamentar, Ghidul solicitantului pentru măsura 2.2., aplicabil de la 23 aprilie 2010, pct.1.3., a prevăzut că „această măsură poate oferi sprijin sub formă de primă pentru: [...] compensații pentru maximum 2 ani ulterior datei deciziei de instituire a zonei NATURA 2000 și numai pentru unitățile de acvacultură existente înainte de această decizie”. Astfel, în baza Ghidului, se înțelegea că sprijinul poate fi acordat în oricare doi ani ulteriori datei de instituire a zonei NATURA 2000, ceea ce, în opinia Comisiei Europene, era în contradicție cu Regulamentul nr.1198/2006 care limitează în timp acordarea acestui sprijin la maximum 2 ani de la instituirea zonei NATURA 2000.

22. În principiu, prin Hotărârea Guvernului nr.1284/2007 privind declararea ariilor de protecție specială avifaunistică ca parte integrantă a rețelei ecologice europene Natura 2000 în România, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.739 din 31 octombrie 2007, au fost instituite zonele NATURA 2000. Astfel, pentru anii 2008 și 2009, în baza Ghidului solicitantului, au fost plătite pentru fiecare an sumele prevăzute în art.30 alin.(5) din Regulament, așadar, două prime; or, în mod corect, trebuia plătită pentru perioada 2008-2009 o singură primă. Prin urmare, controalele Autorității de Audit din cadrul Curții de Conturi au indicat faptul că în mod eronat plata a fost realizată pe fiecare dintre cei doi ani, practic, două compensații/ prime, când, în realitate, trebuia realizată plata unei singure compensații/ prime pentru o perioadă de doi ani de la data instituirii zonei NATURA 2000. Drept pentru care, Autoritatea de Audit a recomandat autorității de management luarea măsurilor necesare pentru clarificarea aspectelor semnalate în ceea ce privește modul de acordare a compensațiilor.

23. În continuare, având în vedere art.25 alin.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011 privind prevenirea, constatarea și sancționarea neregulilor apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale aferente acestora, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.461 din 30 iunie 2011, *„În situația în care structurile de control [...] constată nereguli de sistem sau deficiențe ale sistemelor de management și control potențial generatoare de nereguli cu caracter sistemic care au implicații de ordin financiar, acestea au obligația întocmirii de procese-verbale de constatare a neregulilor și de stabilire a creanțelor bugetare, individualizate la nivel de beneficiar și operațiune, după reverificarea fiecărui caz dintre cele care este posibil să fi fost afectate de această neregulă, cu aplicarea corespunzătoare a prevederilor art. 21”*, autoritatea de management a emis procese-verbale de constatare a neregulilor și de stabilire a creanțelor bugetare, care constituie titlu de creanță [art.21 alin.(20) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011].

24. Este de observat că, urmare a acestor probleme, Comisia Europeană a blocat plățile din Fondul European pentru Pescuit până la recuperarea sumelor acordate în mod necuvenit beneficiarilor. Drept consecință, a fost întocmit Memorandumul Ministerului Agriculturii, Pădurilor și Dezvoltării Rurale nr.20/5309/26 martie 2013, prin care s-a constatat că suma de 19.560.747,07 - din care 14.670.560,3 RON din Fondul European pentru Pescuit și 4.890.186,77 RON din bugetul național - a fost acordată necuvenit pentru cei 26 de beneficiari ai compensației. S-a propus pentru remedierea temporară a situației și reluarea finanțărilor prin Programul Operațional Pescuit ca recuperarea sumei plătite necuvenit să se facă prin reîntregirea bugetului Fondului European pentru Pescuit cu suma de 14.670.560,3 RON din bugetul național. Prin art.38 din Ordonanța Guvernului nr.17/2013 cu privire la rectificarea bugetului de stat pe anul 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.493 din 5 august 2013, s-a

stabilit că „Din sumele aprobate în bugetul Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale pe anul 2013 la capitolul 83.01 «Agricultură, silvicultură, piscicultură și vânătoare», titlul 56 «Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile (FEN) postaderare», suma de 14.671 mii lei se utilizează pentru reîntregirea contului Fondului European pentru Pescuit, în contul sumelor plătite necuvenit beneficiarilor măsurii «Plăți compensatorii pentru proiectele sit Natura 2000» din cadrul Programului operațional de pescuit 2007-2013, finanțat din Fondul European de Pescuit”.

25. În consecință, Curtea reține că bugetul Fondului European pentru Pescuit a fost reîntregit, urmând ca statul să își recupereze creanța de la cei 26 de operatori economici. Legea supusă controlului de constituționalitate prevede faptul că statul nu își va mai recupera aceste creanțe, acestea urmând să fie suportate integral din bugetul de stat, iar titlurile de creanță emise de autoritățile administrative sunt anulate prin efectul legii.

(2.3.) *Criticile de neconstituționalitate raportate la art.16 alin.(1) din Constituție*

26. Potrivit jurisprudenței Curții Constituționale referitoare la principiul egalității în drepturi, astfel cum aceasta a fost conturată prin Decizia nr.1 din 8 februarie 1994, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.69 din 16 martie 1994, și Decizia nr.755 din 16 decembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.101 din 9 februarie 2015, par.23, principiul egalității în drepturi presupune instituirea unui tratament egal pentru situații care, în funcție de scopul urmărit, nu sunt diferite (Decizia nr.1 din 8 februarie 1994). De asemenea, potrivit jurisprudenței constante a Curții Constituționale, situațiile în care se află anumite categorii de persoane trebuie să difere în esență pentru a se justifica deosebirea de tratament juridic, iar această deosebire de tratament trebuie să se bazeze pe un criteriu obiectiv și rațional (a se vedea, în acest sens, cu titlu

exemplificativ, Decizia nr.86 din 27 februarie 2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.207 din 31 martie 2003, Decizia nr.476 din 8 iunie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.599 din 11 iulie 2006, Decizia nr.573 din 3 mai 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.363 din 25 mai 2011, Decizia nr.366 din 25 iunie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.644 din 2 septembrie 2014). Așadar, nesocotirea principiului egalității în drepturi are drept consecință neconstituționalitatea privilegiului sau a discriminării care a determinat, din punct de vedere normativ, încălcarea principiului. Potrivit jurisprudenței sale, Curtea a stabilit că discriminarea se bazează pe noțiunea de excludere de la un drept (Decizia Curții Constituționale nr.62 din 21 octombrie 1993, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.49 din 25 februarie 1994), iar remediul constituțional specific, în cazul constatării neconstituționalității discriminării, îl reprezintă acordarea sau accesul la beneficiul dreptului (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.685 din 28 iunie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.470 din 11 iulie 2012, Decizia nr.164 din 12 martie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.296 din 23 mai 2013, sau Decizia nr.681 din 13 noiembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.889 din 8 decembrie 2014). În schimb, privilegiul se definește ca un avantaj sau favoare nejustificată acordată unei persoane/categorii de persoane; în acest caz, neconstituționalitatea privilegiului nu echivalează cu acordarea beneficiului acestuia tuturor persoanelor/categoriilor de persoane, ci cu eliminarea sa, respectiv cu eliminarea privilegiului nejustificat acordat. Așadar, sintagma „*fără privilegii și fără discriminări*” din cuprinsul art.16 alin.(1) din Constituție privește două ipoteze normative distincte, iar incidența uneia sau alteia dintre acestea implică, în mod necesar, sancțiuni de drept constituțional diferite.

27. Astfel cum s-a arătat la par.24 și 25 ale prezentei decizii, bugetul Fondului European pentru Pescuit, diminuat cu sumele de bani plătite în mod

necuvenit, a fost reîntregit cu o sumă echivalentă suportată din bugetul de stat. Indiferent de faptul că această creanță rămânea strict aferentă Fondului European pentru Pescuit sau că ea a devenit una națională, prin reîntregirea Fondului European pentru Pescuit de la bugetul de stat, tratamentul juridic aplicat acestor creanțe este similar în sensul că ele vizează interesele financiare ale Uniunii Europene în România, care beneficiază de un tratament juridic identic, indiferent de programul operațional în cadrul căruia au fost generate. Astfel, creanța în cauză este o creanță bugetară rezultată dintr-o neregulă, ea nepierzându-și individualitatea prin faptul că a fost preluată la bugetul de stat, definindu-se, în continuare, ca sumă de recuperat ca urmare a constatării unei nereguli în obținerea și utilizarea fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale aferente acestora [art.2 alin.(1) lit.j) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011]. Dacă legiuitorul ar fi dorit să se îndepărteze de la această viziune cuprinsă în art.2 alin.(1) lit.j) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011, ar fi trebuit să reglementeze o derogare de la conținutul normativ al acestuia în raport cu creanțele vizate de legea criticată, aspect pe care nu l-a realizat; în aceste condiții, creanțele pe care legiuitorul a decis să nu le mai recupereze în temeiul legii criticate sunt, în realitate, astfel cum s-a arătat mai sus, tot creanțe bugetare rezultate dintr-o neregulă în sensul art.2 alin.(1) lit.j) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011 [cu referire la importanța normelor derogatorii, a se vedea Decizia nr.761 din 17 decembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.46 din 20 ianuarie 2015, par.46].

28. Jurisprudența Curții Constituționale referitoare la suportarea din bugetul de stat a sumelor reprezentând creanțe bugetare rezultate din nereguli constatate potrivit Ordonanței de urgență a Guvernului nr.66/2011 relevă faptul că scutirea beneficiarilor de fonduri europene, entități publice, de la plata acestora a fost realizată în condițiile aplicării unor corecții financiare [Decizia nr.414 din 28 mai 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.576 din 31 iulie 2015, Decizia

nr.570 din 15 septembrie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.874 din 23 noiembrie 2015, sau Decizia nr.811 din 24 noiembrie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.24 din 13 ianuarie 2016]. Aceste corecții financiare au fost aplicate în sistemul de achiziții publice derulate în cadrul programelor/ proiectelor finanțate din fondurile structurale sau de coeziune ca urmare a verificărilor realizate de serviciile Comisiei Europene, Autoritatea de Audit și autoritățile de management. Corecțiile financiare au fost contestate în justiție, fiind invocată responsabilitatea instituțiilor centrale, respectiv Autoritatea Națională pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice, pentru cazurile în care această instituție a evaluat și aprobat documentația de atribuire, și Unitatea pentru coordonarea și verificarea achizițiilor publice/compartimentelor de verificare a achizițiilor publice, pentru cazurile în care această instituție a emis rapoarte fără recomandări/ cu recomandări implementate de autoritatea contractantă pentru procedurile de atribuire a contractelor de achiziții publice.

29. Având în vedere lipsa resurselor financiare la nivelul beneficiarilor finali, faptul că deficitul de finanțare generat de aceste corecții duce la blocaje majore în implementarea eficientă a programelor europene, precum și recomandările Comisiei Europene ca Guvernul să ia măsuri strategice pentru a asigura sumele aferente corecțiilor de la bugetul de stat, statul a dispus suportarea corecțiilor financiare de la bugetul de stat, adoptându-se, în acest sens, Ordonanța Guvernului nr.14/2013 privind reglementarea unor măsuri fiscal-bugetare pentru suportarea de la bugetul de stat a sumelor aferente corecțiilor financiare aplicate pentru abaterile de la conformitatea cu legislația din domeniul achizițiilor publice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.472 din 30 iulie 2013. Drept urmare, creanțele bugetare rezultate din corecțiile financiare aplicate pentru neregulile constatate în procedurile de achiziție publică au fost suportate de la bugetul de stat.

30. Curtea reține că ordonanța s-a aplicat numai beneficiarilor de fonduri europene, instituții publice locale, respectiv comunele, orașele, municipiile, sectoarele municipiului București, județele, municipiul București, instituții publice din subordinea acestora, cu personalitate juridică, indiferent de modul de finanțare a activității acestora, din cadrul Programului operațional regional 2007-2013, până la sfârșitul perioadei de implementare a Programului. Scutirea de la plata creanțelor bugetare datorate de entități ale statului a fost realizată având în vedere și faptul că autoritățile sale au verificat/ aprobat/ evaluat favorabil procedura de achiziții publice derulată de către autoritățile publice locale. Este de necontestat faptul că bugetul local este alimentat din veniturile care se prevăd în bugetele proprii ale comunelor, orașelor, municipiilor, sectoarelor municipiului București și al municipiului București și, în măsura în care acesta nu face față cheltuielilor, există posibilitatea ca, pentru echilibrarea bugetelor locale ale unităților administrativ-teritoriale, prin legea bugetului de stat să se aprobe sume defalcate din unele venituri ale bugetului de stat, cu destinație specială și, respectiv, pentru echilibrarea bugetelor locale [art.33 alin.(1) din Legea nr.273/2006 privind finanțele publice locale, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.618 din 18 iulie 2013]. Astfel, statul era pus în situația fie de a alimenta bugetele locale pentru ca acestea să facă față cheltuielii provocate de corecțiile financiare stabilite în sarcina acestora, fie de a scuti de la plată unitățile administrativ-teritoriale a căror proceduri de achiziție publică au fost verificate/ aprobate/ evaluate favorabil de autoritățile administrației centrale competente. În aceste condiții, statul a ales să scutească numai pe cele care au fost verificate/ aprobate/ evaluate favorabil de autoritățile administrației centrale competente, Curtea stabilind, prin deciziile antereferite, că o asemenea măsură nu este contrară art.16 din Constituție, existând un tratament juridic egal între beneficiarii fondurilor europene în funcție de criteriul controlului exercitat de organele de stat.

31. Din cele de mai sus, Curtea reține că scutirea de la plată a vizat *persoane juridice de drept public* care au fost controlate în procedura achizițiilor publice de autoritățile administrației publice centrale competente și care au stabilit corectitudinea procedurilor de achiziție realizate.

32. În alte cauze, Curtea a constatat că Statul a exonerat de la restituire sumele de bani aferente primelor beneficiarilor plăților naționale directe complementare. Statul și-a motivat această conduită prin faptul că actul normativ prin care au fost acordate primele prevedea o condiție contrară legislației Uniunii Europene [condiție de eligibilitate impusă de a nu avea datorii la bugetul de stat sau la cele locale], iar recuperarea primelor deja acordate ar fi fost prin ea însăși o încălcare a legislației europene. Practic, măsura exonerării de la plată a sumelor de bani respective a fost adoptată din nevoia statului de a răspunde „unor exigențe ce decurg din asumarea unor obligații la nivelul Uniunii Europene, cu condiția ca măsurile adoptate să nu contravină normelor constituționale” [Decizia nr.707 din 27 noiembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.37 din 16 ianuarie 2016, par.18]. Legea a prevăzut corectarea deficiențelor de aplicare ale unor acte ale Uniunii Europene, deficiențe generate de o interpretare eronată a acestora [par.17 al deciziei].

33. Rezultă din cele de mai sus că este dreptul exclusiv al legiuitorului de a acorda scutiri/ facilități/ eşalonări în legătură cu plata acestor creanțe, însă, în cadrul acestei competențe, legiuitorul trebuie să respecte principiul egalității în privința persoanelor față de care au fost emise procese-verbale de constatare a neregulilor și de stabilire a creanțelor bugetare, individualizate la nivel de beneficiar și operațiune. Potrivit art.25 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011, neregulile de sistem sau deficiențele sistemelor de management și control potențial generatoare de nereguli cu caracter sistemic care au implicații de ordin financiar *impun aplicarea unui tratament juridic nediferențiat chiar și în ipoteza în care unele categorii de*

persoane se află în situații diferite. În condițiile în care art.25 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011 stabilește că aceste creanțe bugetare se recuperează de la beneficiarii proiectelor și că sumele aferente acestora au fost primite în mod necuvenit, legiuitorul poate scuti, în mod justificat, de la restituirea acestora beneficiarii care s-au obligat la unele prestații esențiale în considerarea sumei plătite de autoritatea de management. Cu alte cuvinte, în acordarea regimului de scutiri/facilități, legiuitorul este ținut de o condiție de rezonabilitate [*est modus in rebus*], în sensul că aplicarea unui tratament juridic diferențiat – precum în cazul de față – trebuie să fie unul justificat, iar criteriul care trebuie avut în vedere în aprecierea acestui caracter ține chiar de obligațiile din contractul la care părțile au consimțit.

34. Astfel, există condiții esențiale în considerarea cărora părțile convin încheierea unui contract, în condițiile în care obiectul contractului de finanțare vizează executarea în viitor a prestațiilor părților. În schimb, astfel cum este și în cauza de față, există situații în care condițiile esențiale ale obținerii sprijinului bănesc al Uniunii Europene, sub forma compensațiilor pentru pierderile suferite ca urmare a acțiunii păsărilor ihtiofage, vizează trecutul, și nu executarea în viitor a unor prestații proprii ale beneficiarului/ solicitantului. De exemplu, prima prevăzută de regulament a fost încasată pentru anii 2008 și 2009 ca urmare a simplei încadrări a persoanelor juridice respective cu activități în domeniul acvaculturii anterior instituirii zonei NATURA 2000 în condițiile stabilite prin Ghidul solicitantului. Cu alte cuvinte, suma bănească primită, deși denumită indemnizație/ primă, este o compensație, ceea ce înseamnă că are natura juridică a unei despăgubiri. În aceste condiții, nu se poate susține că, în principal, beneficiarul cererii de finanțare, **cerere depusă după 23 aprilie 2010**, a avut în vedere, atunci când a depus cererea, activitățile *ex post* semnării acesteia, ci prima/ despăgubirea plătită din FEP și bugetul național pentru pierderile cauzate de păsările ihtiofage din trecut (pentru anii 2008 și 2009).

35. Scutirea de la restituirea primei, în condițiile în care aceasta nu a fost plătită pentru activitățile viitoare ce trebuie executate în considerarea vreunui contract și în considerarea căreia beneficiarul ar fi depus cererea de finanțare, apare ca fiind o abatere de la principiul egalității, scutirile putând fi aplicate numai în privința beneficiarilor unor sume de bani plătite necuvenit în executarea contractului și în considerarea cărora părțile au convenit contractul. Curtea constată că scutirea vizează o primă pentru situații trecute, anterioare deschiderii sesiunii de proiecte referitoare la compensarea pierderilor pricinuite de păsările ihtiofage, situație în care scutirea nu se justifică, ea prezentându-se mai degrabă sub forma unui privilegiu conferit de legiuitor beneficiarilor de proiecte a căror încheiere, la data depunerii cererii de finanțare, nu depindea, în mod esențial, de prestațiile viitoare la care s-au obligat părțile. Prin urmare, aplicarea pentru aceste situații a unor scutiri reprezintă o încălcare a principiului egalității între beneficiarii de proiecte, constituind premisa normativă pentru îmbogățirea fără justă cauză a beneficiarilor legii criticate.

36. Situația în care se află beneficiarii legii supuse controlului de constituționalitate diferă, în esență, de cea în care se află beneficiarii unor contracte de finanțare ce presupun prestații viitoare realizate în considerarea obiectului contractului; cei îndreptățiți la asemenea facilități sunt cei din urmă beneficiari, dar și aceștia numai în măsura în care statul apreciază ca necesară o atare măsură. Prin urmare, simplul fapt al plății de către stat a unor prime în mod necuvenit nu poate constitui temei pentru scutirea de la restituirea acestora, scutirea trebuind să aibă în vedere un criteriu obiectiv și rezonabil care să țină de o condiție esențială în considerarea căreia contractul ar fi fost sau nu convenit. În consecință, prin măsura adoptată, statul, neținând cont de criteriile enunțate la par.35 al prezentei decizii, a favorizat categoria beneficiarilor indemnizațiilor plătite în temeiul art.30 alin.(5) din Regulamentul nr.1198/2006 față de alți beneficiari ai sprijinului din fonduri europene aflați în ipoteza art.25 alin.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011.

37. Faptul că beneficiarii compensației s-au angajat să respecte restricțiile prevăzute de legislația privind siturile NATURA 2000 nu este o obligație suplimentară și distinctă impusă pentru aprobarea cererii de finanțare față de alți operatori economici din zonele Sit NATURA 2000, ele trebuind a fi respectate indiferent de depunerea/ aprobarea cererii de finanțare, întrucât art.52 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.195/2005 privind protecția mediului, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1196 din 30 decembrie 2005, în forma în vigoare în aprilie 2010, prevedea următoarele: „(1) *Respectarea prevederilor din planurile de management și regulamentele ariilor naturale protejate, aprobate conform legislației specifice, este obligatorie.*

(2) *Pe suprafața ariilor naturale protejate este interzis accesul cu mijloace motorizate care utilizează carburanți fosili în scopul practicării de sporturi, cu excepția drumurilor permise accesului public.*

(3) *Pe suprafața ariilor naturale protejate, pe lângă interdicțiile prevăzute în planurile de management și regulamente, este interzisă exploatarea oricăror resurse minerale neregenerabile din parcurile naționale, rezervațiile naturale, rezervațiile științifice, monumentele naturii și din zonele de protecție strictă, zonele de protecție integrală și zonele de management durabil ale parcurilor naturale.*

(4) *În ariile naturale protejate sunt interzise: orice activități de obținere, cultivare, depozitare, prelucrare, comercializare a organismelor vii modificate genetic.*

(5) *Orice plan ori proiect care nu are o legătură directă cu sau nu este necesar pentru managementul ariei naturale protejate de interes comunitar, dar care ar putea afecta în mod semnificativ aria, în mod individual ori în combinație cu alte planuri sau proiecte, este supus unei evaluări adecvate a efectelor potențiale asupra ariei naturale protejate de interes comunitar, ținându-se cont de obiectivele de conservare a acesteia, potrivit legislației specifice în domeniu.*

(6) Procedura de evaluare adecvată se finalizează cu emiterea avizului Natura 2000 sau a deciziei de respingere a proiectului ori planului, după caz”.

38. Având în vedere cele expuse, Curtea constată, de asemenea, că situația din cauza de față se deosebește de cea anterior enunțată la par.28-31, întrucât textul legal criticat nu vizează situația beneficiarilor entități publice care se obligă la realizarea unor prestații viitoare în considerarea obiectului contractului în vederea implementării acestuia. Situația din dosarul analizat se deosebește și de cea reținută la par.32, întrucât aceasta vizează exact o situație viceversa raportat la necesitatea respectării stricte a actelor obligatorii ale Uniunii Europene.

(2.4.) Criticile de neconstituționalitate raportate la art.148 alin.(4) din Constituție

39. Curtea reține că, potrivit art.4 alin.(2) lit.d) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, agricultura și pescuitul țin de competențele partajate ale Uniunii Europene cu statele membre. În acest caz, Uniunea și statele membre pot legifera și adopta acte obligatorii din punct de vedere juridic în acest domeniu, cu observația că statele membre își exercită competența **în măsura în care Uniunea nu și-a exercitat competența**. Statele membre își exercită din nou competența în măsura în care Uniunea a hotărât să înceteze să și-o mai exercite [art.2 alin.(2) din Tratat].

40. Prin urmare, indiferent de modul de interpretare a Regulamentului antereferit, legiuitorului îi este interzis să intervină într-un astfel de domeniu care intră în sfera de incidență a dreptului european, chiar și sub forma acordării unor ajutoare suplimentare sau scutirea de la plata unor ajutoare deja acordate [cu privire la regimul juridic al competențelor exclusive, a se vedea și Decizia nr.887 din 15 decembrie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.191 din 15 martie 2016, par.70-73]. În consecință, Curtea constată încălcarea și a dispozițiilor art.148 alin.(4) din Constituție sub aspectul nerespectării de către Parlament a

obligației sale de rezervă în privința sferei de incidență a actului obligatoriu al Uniunii Europene, respectiv a Regulamentului nr.1198/2006.

41. Pentru considerentele arătate, în temeiul art.146 lit.a) și al art.147 alin.(4) din Constituție, precum și al art.11 alin.(1) lit.A.a), al art.15 alin.(1) și al art.18 alin.(2) din Legea nr.47/1992, cu majoritate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Admite obiecția de neconstituționalitate formulată și constată că dispozițiile Legii privind unele măsuri referitoare la plățile beneficiarilor Sit Natura 2000 sunt neconstituționale.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Președintelui României, președinților celor două Camere ale Parlamentului și primului-ministru și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 23 noiembrie 2016.